

Das Sozialstaatsprinzip der deutschen Verfassung

Rechtsprechungsdirektive oder Begründungsornament ?

von Richter am VG Dr. Paul Tiedemann *

I. Sozialstaatlichkeit als Strukturprinzip der Verfassung

Artikel 79 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (im Folgenden: GG) regelt die Bedingungen und das Verfahren der Änderung dieser Verfassung. In Art. 79 Abs. 3 GG ist geregelt, dass eine Änderung, durch welche u.a. die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, nicht zulässig ist. Diese von der so genannten *Ewigkeitsklausel* erfassten Prinzipien nennt die Staatslehre *Strukturprinzipien* des Grundgesetzes. Ihre Änderung würde das Grundgesetz nicht nur modifizieren, sondern seine Identität beseitigen. Eine Verfassung ohne eines dieser Strukturprinzipien wäre eine grundsätzlich andere Verfassung als es das Grundgesetz ist und sein will. Deshalb kann eine solche Veränderung nicht in einem verfassungsmäßigen Verfahren vorgenommen werden, sondern nur im Wege der Revolution.

Der starken Bedeutung der Strukturprinzipien für das Selbstverständnis des Grundgesetzes steht eine merkwürdige Unklarheit zumindest einiger dieser Prinzipien gegenüber. Dies zeigt sich besonders eindrucksvoll an dem Prinzip des Sozialstaates, von dem im Folgenden die Rede sein soll.

II. Der Textbefund

Der sprachliche Ausdruck dieses Prinzips findet sich im Text des Art. 20 Abs. 1 GG nur in Form eines Adjektivs. Der Absatz lautet: "Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und *sozialer* Bundesstaat." Aus diesem Satz entnimmt die Staatslehre mehrere Strukturprinzipien, nämlich das Bundesstaatsprinzip, das republikanische Prinzip, das Demokratieprinzip und eben auch das Sozialstaatsprinzip. Während man aber beispielsweise aus zahlreichen Spezialvorschriften des GG herauslesen kann, was das Grundgesetz unter Demokratie versteht, bleibt das Sozialstaatsprinzip im Gesamttext der Verfassung unkommentiert. An einer Stelle findet

* Der Autor ist Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt am Main und Lehrbeauftragter an der Verwaltungsfachhochschule Wiesbaden für Staats- und Verfassungsrecht

sich eine bloße Wiederholung, ohne dass man daraus nähere Hinweise für die Interpretation des Prinzips finden könnte. So heißt es in Art. 28 Abs. 1 GG, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und *sozialen* Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes entsprechen muss.

Was genau mit dem Adjektiv *sozial* gemeint ist, lässt sich auch aus den Dokumenten der Verfassungsgebung nicht entnehmen. Man weiß, dass das Attribut auf einen Vorschlag von HERMANN V. MANGOLDT zurückgeht, der sich offenbar von ähnlich lautenden Formulierungen aus den Verfassungen einiger Länder inspirieren ließ. Der Vorschlag wurde im Parlamentarischen Rat aber nie diskutiert, so dass man auch nicht wissen kann, ob und ggf. welche Vorstellungen der Parlamentarische Rat damit verbunden hat.¹

Wichtige Hinweise enthält allerdings die Diskussion über die Grundrechte. Dabei ging es um die Frage, ob das Grundgesetz nur einen Katalog individueller Grundrechte (Freiheitsrechte) enthalten sollte, oder ob daneben auch Bestimmungen über die sogenannten Lebensordnungen getroffen werden sollten, vor allem hinsichtlich der wirtschaftlichen und sozialen Ordnung des Staates. Dies lehnte die Mehrheit des Parlamentarischen Rates ab. Einer ihrer Wortführer, der spätere Bundespräsident THEODOR HEUSS erklärte dazu: „Verzicht auf den Gedanken der sozialwirtschaftlichen Ordnung. Damit bin ich sehr einverstanden. ... Es ist leichtfertig, es ist hoffähig, es ist, ich weiß nicht was, zu glauben, dass aus der gegenwärtigen undurchsichtigen Situation überhaupt ein Mensch sagen könnte: so wird die sozialwirtschaftliche Struktur der kommenden Zeit sein. Das schaffen wir nicht. Wir begnügen uns, in diesen Dingen die Bundeskompetenz auszusprechen.“²

III. Sozialstaatsprinzip als Ermächtigung zur Sozialpolitik

Später hat OTTO BACHOF daraus abgeleitet, dass das Sozialstaatsprinzip den Bund ermächtigt und beauftragt, eine soziale Ordnung zu gestalten.³ Das ist in der Staatsrechtslehre heute herrschende Meinung.⁴ Für Regelungen, die den Staat in

¹ Klaus Stern: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Bd. I, München ²1984 S. 878

² Theodor Heuss, Parl.Rat, Sten.Ber., S. 44

³ Otto Bachof: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. VVDStRL 12 (1954), S. 39, 43

⁴ Klaus Stern: a.a.O. S. 880 m.w.N.

diesem Sinne ermächtigen und beauftragen, hat sich der auf Hans Peter Ipsen zurückgehende Begriff der *Staatszielbestimmung* durchgesetzt.⁵ Die These, dass es sich bei dem Sozialstaatsprinzip um eine Staatszielbestimmung handelt, steht jedoch auf schwachen Füßen. Weder seine Funktion als Ermächtigung noch die Funktion als Auftrag lässt sich plausibel machen.

Was die angebliche Ermächtigung zur Gestaltung einer sozialen Ordnung angeht, so ist zunächst davon auszugehen, dass ein Staat gemäß der Idee der Souveränität keiner besonderen Ermächtigung zur Schaffung einer inneren Ordnung bedarf. Eine Verfassung hat deshalb nicht die Funktion, dem Staat etwas zu erlauben, sondern vielmehr, ihm etwas zu verbieten, nämlich eine Politik, die mit den demokratischen Regeln unvereinbar ist oder die Grundrechte der Bürger verletzt. Im Übrigen ist er frei darin, jede Politik zu betreiben, die er betreiben will. Etwas anderes gilt allerdings für den Bundesstaat. Die ursprüngliche staatliche Souveränität liegt im Bundesstaat bei den Ländern, nicht bei der Bundesebene. Der Bund ist nur in dem Rahmen zu einer eigenen Politik ermächtigt, in dem ihm entsprechende Kompetenzen in der Bundesverfassung übertragen worden sind. Deshalb macht es zunächst durchaus Sinn, davon zu sprechen, dass das GG dem Bund die Kompetenz zur Sozialpolitik verliehen hat.

Indessen enthält das GG sehr detaillierte Regelungen über die Kompetenzen des Bundes. Sie sind für die Gesetzgebung und die Verwaltung differenziert geregelt.⁶ Art. 70 Abs. 1 GG lautet: „Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.“ In den Artikeln 73 bis 75 sind dann im Einzelnen die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes aufgezählt. Darunter finden sich auch zahlreiche Zuständigkeiten, die man dem Bereich der Sozialpolitik zurechnen kann, so z.B. das Recht der öffentlichen Fürsorge, das Recht der Wirtschaft, das Arbeitsrecht, das Sozialversicherungsrecht, das Recht der Enteignung, die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser u.a.m. Dieser Katalog, dessen Zweck eine genaue Austarierung der Kompetenzen der Länder und des Bundes ist, wäre überflüssig und könnte leicht unterlaufen werden, wenn man aus dem Sozialstaatsprinzip eine generelle Gesetzgebungskompetenz des Bundes für alle Bereiche ableiten wollte, die irgendwie mit Sozialpolitik zu tun haben.

⁵ Hans Peter Ipsen: Über das Grundgesetz - nach 25 Jahren. DÖV 1974, 289 [294]

⁶ Das gilt auch für die Rechtsprechung, die hier aber keine Rolle spielt.

Es gäbe kaum einen Bereich, der nicht unter diese Generalvollmacht fallen könnte. Wenn die detaillierten Vorschriften über die Gesetzeskompetenz überhaupt einen Sinn haben sollen, dann kann sich die Ermächtigung zur sozialpolitischen Gesetzgebung nur aus diesen Vorschriften ergeben. Die Sozialstaatsklausel ist insofern ohne Bedeutung.

Was für die Gesetzgebung gilt, gilt auch für die Ausführung der Gesetze. Hier lautet der Grundsatz: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“ (Art. 83 GG) In den Art. 84ff. GG ist dann im Detail geregelt, in welchen Fällen und in welchem Umfang der Bund für die Ausführung der Gesetze zuständig ist. Auch dieses System kann nicht unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip unterlaufen werden.

Nichts anderes gilt auch für den eher unbedeutenden Bereich der gesetzesfreien Sozialpolitik. Hier bestimmt Art. 30 GG, dass die Erfüllung staatlicher Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine anderen Regelungen trifft oder zulässt. Auch insoweit bedarf es also zur Begründung einer Zuständigkeit des Bundes konkreter Regelungen, die nicht durch die Berufung auf ein höchst abstraktes Strukturprinzip ersetzt werden können.

Halten wir also fest: Das Grundgesetz enthält eine Reihe sozialpolitischer Zuständigkeiten für den Bund; im übrigen sind die Länder zuständig. Das Sozialstaatsprinzip kann dieser Kompetenzordnung nichts hinzufügen. Seine Funktion kann also nicht in der Ermächtigung zur Sozialpolitik liegen.

IV. Sozialstaatsprinzip als Auftrag zur Sozialpolitik

Die zweite Funktion des Sozialstaatsprinzips soll nach BACHOF darin liegen, dass dem Bund (wir müssen jetzt sagen: im Rahmen seiner Kompetenzen) die Aufgabe übertragen wird, eine aktive Sozialpolitik zu betreiben. Doch könnte man darin nur dann eine echte Aufgabe sehen, wenn man wüsste, welche inhaltlichen Ziele diese Politik haben sollte. Wie das oben aufgeführte Zitat von THEODOR HEUSS aber zeigt, wollte der Parlamentarische Rat mit dem Wörtchen sozial in Art. 20 Abs. 1 GG gerade keine Vorentscheidung für eine bestimmte Politik treffen. Das Sozialstaatsprinzip ist also eine Staatszielbestimmung, die keinen Inhalt hat. Da hilft es auch nichts, wenn man diesen Inhalt mit dem Begriff der „gerechten Sozialordnung“ angibt, wie

das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) das tut.⁷ Denn es bleibt offen, was eine gerechte Sozialordnung ist. Wer an die *invisible hand* im Sinne von ADAM SMITH glaubt, kann auch den krudesten Manchester-Liberalismus noch als Sozialpolitik deklarieren und damit dem verfassungsrechtlichen Staatsziel genügen. Denn ebenso wie sich die herrschende Meinung darin einig ist, dass das Sozialstaatsprinzip eine Staatszielbestimmung ist, ist sie sich doch auch einig darin, dass dieses Prinzip „kein bestimmtes Verfassungsprogramm für konkrete Forderungen an die künftige Sozialordnung“ enthält.⁸ So macht es für den Inhalt eines sozialpolitischen Programms beispielsweise einen großen Unterschied, ob es zum Ziel hat, allen Menschen eine menschenwürdige Existenz zu sichern und die Chancen der Entfaltung ihrer Persönlichkeit zu optimieren, oder ob es darum geht, durch sozialpolitische Maßnahmen die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, also die Reichen vor kriminellen Angriffen der Verelendeten zu schützen. Dem Wörtchen *sozial* kann man nicht entnehmen, welchem Ziel eine aktive Sozialpolitik dienen soll. Die inhaltliche Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips erklärt denn auch, warum es im Parlamentarischen Rat dazu keine Auseinandersetzung gab, obwohl die sozialpolitischen Vorstellungen unter den Abgeordneten höchst kontrovers waren. Mit dem Wort *sozial* konnte jeder seine eigenen Vorstellungen verbinden und das ihm Genehme darunter verstehen.

V. Sozialstaatsprinzip als Leerformel

Dieser Sachverhalt hat bereits einen der frühen Interpreten des Grundgesetzes dazu bewogen, das Sozialstaatsprinzip als „substanzlosen Blankettbegriff“ zu deuten, also als bloß rhetorische Formel, der kein rechtlich verwertbarer Inhalt innewohnt.⁹

ERNST FORSTHOFF war es, der in der Sozialstaatsklausel nicht nur eine bedeutungslose Leerformel sah, sondern auf die Gefahren aufmerksam machte, die mit solchen Leerformeln verbunden sein können, wenn sie Bestandteil von Rechtstexten werden.¹⁰ Er hielt Sozialstaat und Rechtsstaat für intentional gegenläufig, denn der Rechtsstaat gehe auf Freiheit, der Sozialstaat aber auf soziale Leistung und Teilha-

⁷ Urt. v. 18.07.1967 - 2 BvF 3/62 u.a. -, BVerfGE 22, 180, [204]

⁸ W. Weber: Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen. Der Staat 4 (1965), S. 415

⁹ W. Grewe: Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes. DRZ 1949, 351

¹⁰ Ernst Forsthoff: Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats VVDStRL 12 (1954), S. 8

be, die nicht ohne Einschränkung der Freiheit zu haben seien. Der soziale Rechtsstaat sei also ein Widerspruch in sich. Im Interesse des Rechtsstaatsprinzips dürfe der Formel vom sozialen Rechtsstaat oder vom Sozialstaat deshalb nicht die Bedeutung eines Rechtsbegriffs zugemessen werden.

Dass sich diese Ansicht nicht durchsetzte und statt dessen das von BACHOF vertretene Konzept der Staatszielbestimmung herrschend wurde, hängt eng mit dem Bestreben der deutschen Staatsrechtslehre zusammen, die Verfassung nicht als bloß politischen Text zu begreifen, sondern als Quelle des Rechts und Grundlage der Rechtsprechung. Dieses Bestreben hängt wahrscheinlich eng mit der Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit zusammen. Nach dieser Meinung darf in einer Verfassung keine bloß politische Rhetorik stattfinden. Vielmehr ist jedem Begriff der Verfassung ein rechtlicher Gehalt zu unterstellen. Auch wenn es schwierig sein mag, diesen rechtlichen Gehalt zu explizieren, darf die Staatsrechtslehre das Bemühen darum nicht vorzeitig aufgeben. Wenn sich trotz intensiver Bemühungen doch kein hinreichend klarer und überzeugender Regelungsgehalt explizieren lässt, reagiert die Staatsrechtslehre darauf meist mit peinlichem Schweigen.¹¹

VI. Sozialstaatsprinzip als Auftrag zur sozialen Revolution

Hinsichtlich des Sozialstaatsprinzips ist der Kampf um eine juristische Rezeption noch immer im vollen Gange. Besonders heftig tobte er in den 60er Jahren. In dieser Zeit gewann die Auffassung WOLFGANG ABENDROTHS¹² eine große Anhängerschaft, wonach das Sozialstaatsprinzip die Aufforderung zu einer sozialrevolutionären Umgestaltung von Staat und Gesellschaft verlange. Dem Staat sollte durch das Sozialstaatsprinzip die Aufgabe zugewachsen sein, eine sozialistische Gesellschaftsordnung zu etablieren.¹³ Aus heutiger Sicht wirken diese Bemühungen um eine Ableitung der Erlaubnis zur Revolution aus der Verfassung ziemlich kurios. Sie erinnern an das berühmte Wort TUCHOLSKYS über die deutschen Revolutionäre, die, wenn sie

¹¹ Ein Beispiel für eine solche als peinlich empfundene Ratlosigkeit ist der Umgang mit dem *Sittengesetz* als Schranke der Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG oder die *invocatio dei* in der Präambel des GG („In der Verantwortung vor Gott ...“).

¹² Wolfgang Abendroth: Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. In: Festschrift Bergstraesser 1954, S. 279ff. = ders., *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit* 1968, S. 127

¹³ H.-H. Hartwich: *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo 1970*,³1978

einen Bahnhof besetzen wollen, sich zunächst eine Bahnsteigkarte kaufen. In der juristischen Dogmatik haben sich diese Ideen nicht durchgesetzt.

VII. Sozialstaatsprinzip als Ausdruck des status quo

Die Lehre vom Sozialstaatsprinzip als Staatszielbestimmung hat diese Wirrungen unbeeinträchtigt überlebt und wird bis heute vertreten. Allerdings ist es noch immer nicht gelungen, einen hinreichend bestimmten Inhalt des Sozialstaatsprinzips zu explizieren. Bisweilen findet sich stattdessen einfach eine Darstellung der derzeit in Deutschland existierenden sozialen Regelungen und die weiter nicht begründete Behauptung, der faktisch vorhandene Sozialstaat sei genau das, was mit dem Sozialstaatsprinzip gemeint sei.¹⁴ Dieses Vorgehen ist nicht nur in logischer Hinsicht fragwürdig. Es gibt keinen logisch zulässigen Schluss von einem Faktum auf eine Norm. Aber auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht erscheint diese Argumentation fragwürdig. Denn wenn man vom faktischen Zustand auf das schließt, was zu erreichen die Verfassung als Ziel vorgibt, hat das Staatsziel damit zugleich auch seine Erledigung gefunden.

Vereinzelt werden aber in jüngerer Zeit Stimmen laut, die an Grewes Topos vom „substanzlosen Blankettbegriff“ und FORSTHOFFS Verneinung der Rechtsqualität der Sozialstaatsklausel anzuknüpfen scheinen. So sieht etwa VOLKER NEUMANN die Funktion des Sozialstaatsprinzip weitgehend nur noch in einem „Begründungsornament“.¹⁵

VIII. Das Sozialstaatsprinzip in der Rechtsprechung

1. Die grundrechtsverstärkende Funktion des Sozialstaatsprinzips

Der Umstand, dass niemand so genau weiß, was es mit dem Sozialstaatsprinzip auf sich hat, hat freilich nicht dazu geführt, dass dieser Begriff in der richterlichen Argumentation vermieden wird. Das BVerfG führt diesen Verfassungsgrundsatz sogar relativ häufig an. Sehr selten kann man allerdings erkennen, dass diesem Argument eine tragende Bedeutung zukommt. Das sei an einigen Beispielen dargestellt.

¹⁴ Klaus Stern a.a.O. S. 891ff.

¹⁵ Volker Neumann: Sozialstaatsprinzip und Grundrechtsdogmatik DVBl. 1997, S. 92, 95

Es gibt keine Entscheidung des BVerfG, die rechtliche Ansprüche allein aus dem Sozialstaatsprinzip begründet hätte. Das Sozialstaatsprinzip wird immer nur zusammen mit anderen Rechtsnormen, in der Regel Grundrechten, herangezogen.

Existenzminimum

Eine Ausnahme von dieser Regel scheint auf den ersten Blick eine frühe Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu sein, in der eine Kriegerwitwe sich gegen eine ihrer Ansicht nach zu geringe Rente wandte, die nicht wesentlich über dem lag, was von der staatlichen Fürsorge (heute: Sozialhilfe) zu erwarten gewesen wäre.¹⁶ Sie sah darin einen Verstoß gegen die Menschenwürde. Das Bundesverfassungsgericht sah den Grundsatz der Menschenwürde nicht als verletzt an. In einem obiter dictum führte das Gericht dann weiter aus, dass der Bürger gleichwohl ein verfassungsmäßiges Recht auf Fürsorge habe; dieses folge aber nicht aus dem Prinzip der Menschenwürde, sondern aus dem Sozialstaatsprinzip. Das Sozialstaatsprinzip verpflichte nämlich den Gesetzgeber, für „erträgliche Lebensbedingungen“ zu sorgen. Nur wenn der Gesetzgeber diese Pflicht willkürlich verletze, könne daraus möglicherweise dem Einzelnen ein einklagbarer unmittelbarer Anspruch aus dem Sozialstaatsprinzip entstehen. Da es zu allen Zeiten des Grundgesetzes in Deutschland immer ein Fürsorgerecht gab, war das Bundesverfassungsgericht niemals in einer Situation, klären zu müssen, ob der Gesetzgeber seine Pflicht zur Herstellung erträglicher Lebensverhältnisse willkürlich verletzt habe. Man kann in den Lehrbüchern nachlesen, dass aus dem Sozialstaatsprinzip unter Umständen ein Anspruch auf Sozialhilfe unmittelbar folge. Aber das ist nur ein sehr theoretischer Fall.

Er ist zudem nicht unbestritten geblieben. Fünfzehn Jahre später hat das Bundesverwaltungsgericht¹⁷ die Auffassung vertreten, dass ein Rechtsanspruch auf Sozialhilfe sich nicht unmittelbar aus dem Sozialstaatsprinzip ergeben könne, weil dieses Prinzip kein subjektives Recht enthalte. Der Anspruch ergebe sich vielmehr aus Art. 1 GG, dem Schutz der Menschenwürde. Dieses „Grundrecht“ sei allerdings im Lichte des Sozialstaatsprinzips dahin auszulegen, dass auch das Existenzminimum verlangt werden könne. Aber auch das Bundesverwaltungsgericht stellt diesen verfassungsrechtlichen Anspruch unter einen Gesetzesvorbehalt. Denn die Frage, was für das Existenzminimum erforderlich sei, sei durch das Gesetz zu entscheiden. Das

¹⁶ BVerfG, Beschluss v. 19.12.1951 - 1 BvR 220/51 -, BVerfGE 1, 97 [105]

¹⁷ BVerwG Ur. v. 26.01.1966 - V C 88.64 -, BVerwG 23, 149 [153]

einfache Gesetz konkretisiere verfassungsrechtlichen Anspruch. Dem einfachen Gesetzgeber wird also verbindliche Interpretationshoheit über die Verfassung verliehen. Das ist eine schwer nachvollziehbare Konstruktion. Jedenfalls kann im Ergebnis auch hier der Bürger nur das verlangen, was ihm die einfachen Gesetze gewähren. Weitere elf Jahre später hat sich das BVerfG dieser Auffassung angeschlossen.¹⁸

Numerus Clausus Entscheidung

Im Jahre 1972 hatte sich das BVerfG mit der Klage von Bürgern zu beschäftigen, denen aus Mangel an Studienplätzen die Zulassung zum Hochschulstudium versagt worden war.¹⁹ Das BVerfG stellte zunächst fest, dass aus dem Sozialstaatsprinzip kein Anspruch auf eine Ausbildungsstätte besteht. Wenn der Staat jedoch Ausbildungseinrichtungen geschaffen hat und wenn er den Zugang zu einem Beruf von einer bestimmten Berufsausbildung abhängig macht, die nur in staatlichen Ausbildungsstätten absolviert werden kann, dann kann es auch einen Anspruch auf chancengleiche Zulassung geben. Diesen Anspruch leitet das BVerfG aus dem Gleichbehandlungssatz (Art. 3 GG) in Verbindung mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und dem Sozialstaatsprinzip ab. Der grundlegende Gedanke dabei ist, dass der Staat durch willkürliche Auswahl jener, die er zu dem Studium zulässt, die Berufsfreiheit verletzt. Die Berufsfreiheit kann zwar durch Gesetz eingeschränkt werden. Dabei ist aber das Gleichbehandlungsgebot zu beachten. Stellt der Staat objektive Zulassungskriterien auf, wie etwa die Abiturnote, so hat er ein sachgerechtes Differenzierungskriterium gewählt, das mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar ist. Bei hoher Nachfrage nach bestimmten Studienplätzen ist der Staat nicht verpflichtet, sein Engagement insoweit auszuweiten.

Zu diesem Ergebnis hätte das BVerfG auch ohne Weiteres ohne das Sozialstaatsprinzip kommen können. Im Kern zwingt bereits der Gleichbehandlungsgrundsatz allein zu dieser Lösung.

Die Resozialisierungsentscheidung

Im Jahre 1972 klagte ein Strafgefangener, der kurz vor seiner Entlassung stand, gegen eine Fernsehanstalt, die einen Spielfilm über sein Verbrechen ausstrahlen wollte. Das BVerfG untersagte die Ausstrahlung, weil dadurch der Resozialisierungsan-

¹⁸ BVerfG, Ur. v. 21.06.1977 - 1 BvL 14/76 - BVerfGE 45, 187 [227]

¹⁹ BVerfG, Ur. v. 18.07.1972 - 1 BvL 32/70 u. 25/71 -, BVerfGE 33, 303 [331]

spruch des Strafgefangenen verletzt werde.²⁰ Diesen Anspruch auf Wiedereingliederung in die Gesellschaft nach verbüßter Strafe leitete das BVerfG aus dem Grundsatz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip ab. Als Träger der Menschenwürde müsse der Straftäter die Chance erhalten, sich wieder in die Gemeinschaft einzuordnen. Das werde durch die Ausstrahlung des Films behindert. Aus dem Sozialstaatsprinzip folge die Pflicht zur Vor- und Fürsorge für Personen, die in ihrer sozialen Entfaltung behindert sind, auch wenn dies auf persönlicher Schuld beruhe. Zu diesen Personen gehörten auch Strafgefangene und Entlassene.

Auch dieses Ergebnis wäre ohne Bezugnahme auf das Sozialstaatsprinzip zu erreichen gewesen. Denn Art. 1 Abs. 1 GG verpflichtet alle staatliche Gewalt dazu, die Menschenwürde zu achten und zu schützen. Aus dieser Schutzpflicht lässt sich ohne Weiteres ableiten, dass es dem Staat versagt ist, der Resozialisierung eines Strafgefangenen nach seiner Entlastung Hindernisse in den Weg zu legen oder zuzulassen, dass ihm Hindernisse in den Weg gelegt werden.

Bürgschafts-Entscheidung

Im Jahre 1993 klagte eine geschäftlich unerfahrene junge Frau gegen ein Urteil des Bundesgerichtshofs, durch das sie verurteilt worden war, Zahlungen aus einer Bürgschaft zu leisten. Durch diese Zahlungspflicht war sie für den Rest ihres Lebens in eine ausweglose Überschuldung geraten. Sie hatte die Bürgschaft für den Bankkredit ihres Vaters übernommen, nachdem die Bank ihr versichert hatte, dass sie nur ein geringes Risiko eingehen würde. Das BVerfG entschied, dass die Zivilgerichte einem Vertrag die rechtliche Anerkennung versagen müssten, wenn dieser Vertrag durch die Ausnutzung der geschäftlichen Unerfahrenheit des einen Vertragspartners zu Stande gekommen sei und diesen ungewöhnlich hoch belaste. Ein solcher Vertrag sei als sittenwidrig anzusehen, so dass er nach den Vorschriften des bürgerlichen Rechts nichtig sei. Denn die Rechtsordnung könne nicht hinnehmen, dass das „Recht des Stärkeren“ (hier: der Bank) den Unterlegenen in eine lebenslang aussichtslose Lage bringe. Verträge dürften nicht als Mittel zur Fremdbestimmung dienen. Dies folge aus dem Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und aus dem Sozialstaatsprinzip.²¹

²⁰ BVerfG, Urte. v. 05.06.1973 - 1 BvR 536/72 -, BVerfGE 35, 202 [235]

²¹ BVerfG, Beschluss v. 19.10.1993 - 1 BvR 567, 1044/89 -, BVerfGE 89, 214 [232]

Auch dieses Ergebnis hätte ohne Bezugnahme auf das Sozialstaatsprinzip erreicht werden können. Es hätte genügt, darauf hinzuweisen, dass nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG die Grundrechte nicht nur eine Kollektion von Abwehrrechten gegen staatliche Eingriffe, sondern eine objektive Wertordnung darstellen, die nicht nur vom Staat, sondern auch von den Bürgern anerkannt werden muss. Zu dieser Wertordnung gehört auch das Recht der individuellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG). Ein Vertrag, durch den jemand auf Grund seiner Unerfahrenheit oder wegen einer Zwangslage für den Rest seines Lebens auf das Selbstbestimmungsrecht verzichtet, ist mit dieser Wertordnung nicht vereinbar und kann deshalb keine rechtliche Anerkennung finden. Einer Bezugnahme auf das Sozialstaatsprinzip bedarf es dafür nicht.

Berufsunfallversicherung des nasciturus

Eine Krankenschwester hatte sich während ihrer Schwangerschaft eine Rötelerkrankung zugezogen, die als Berufskrankheit anerkannt worden war. Auch ihr ungeborenes Kind wurde infiziert. Es trug eine schwere Hirnschädigung davon, so dass es nach der Geburt lebenslang zu einem Pflegefall wurde. Die gesetzliche Unfallversicherung übernahm für das Kind keine Kosten, weil nach den gesetzlichen Regelungen nur die Arbeitnehmer in der Unfallversicherung versichert sind, nicht aber deren ungeborene Kinder. Das Landessozialgericht legte dem BVerfG die Frage vor, ob diese gesetzliche Regelung verfassungsmäßig sei. Das BVerfG entschied, dass die Regelung mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz i.V.m. dem Sozialstaatsprinzip unvereinbar sei.²²

Im Grunde folgt die Entscheidung aber allein aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz. Das Gericht geht davon aus, dass die gesetzliche Unfallversicherung gegen die Folgen von Unfällen in der Arbeitswelt versichern sollen, die dem einzelnen Individuum nicht zumutbar sind. Den arbeitstypischen Gefährdungen sei jedoch nicht nur die Mutter, sondern auch der nasciturus ausgesetzt. Folglich seien beide gleich zu behandeln. Das Gericht erörtert dann noch eine Reihe von Argumenten, die dafür sprechen könnten, eine sachgerechte Differenzierung zwischen der Arbeitnehmerin und ihrem ungeborenen Kind vorzunehmen. Alle diese Argumente erweisen sich aber nicht als ausreichend, um die Differenzierung zu tragen. Das Sozialstaatsprinzip spielt in dieser Argumentation keine weitere Rolle mehr. Kein einziges der vorgetra-

²² BVerfG, Beschluss v. 22.07.1977 - 1 BvL 2/74 -, BVerfGE 45, 376 [386]

genen Argumente verliert seine Grundlage, wenn das BVerfG das Sozialstaatsprinzip unerwähnt gelassen hätte.

In diesem Zusammenhang ist eine andere Entscheidung zu erwähnen, in der man das Sozialstaatsprinzip auch gegen den Gleichheitssatz in Stellung bringen könnte. Ein Ausländer, der in Deutschland gearbeitet und Rentenansprüche erworben hatte, klagte gegen ein Gesetz, welches vorsah, dass der Rentenanspruch erlischt, wenn der Ausländer ständig im Ausland lebt. Das BVerfG erklärte diese Regelung für willkürlich und deshalb nichtig, weil es keinen sachlichen Grund für die Differenzierung von Deutschen und Nichtdeutschen gäbe.²³ Der Grund für die Regelung lag aber darin, dass die Bundesrepublik ein Druckmittel in der Hand haben wollte, um fremde Staaten zum Abschluss von Sozialversicherungsabkommen zu veranlassen. So sollte erreicht werden, dass deutsche Staatsangehörige ihre ausländischen Rentenansprüche nicht verlieren, wenn sie im Ruhestand ihren Wohnsitz in Deutschland nehmen. Das BVerfG hielt das nicht für einen ausreichenden Grund, weil Ausländer, die in Deutschland Rentenansprüche erworben hätten, nicht zum Faustpfand zur Durchsetzung einer Politik der Bundesrepublik gemacht werden dürften. Das BVerfG lässt dabei das Sozialstaatsprinzip unerwähnt. Aus diesem hätte sich rechtfertigen lassen, dass es eine Aufgabe des Staates ist, deutschen Staatsangehörigen ihre ausländischen Renten zu sichern und dass dies ein derartiges Druckmittel auf Kosten von Ausländern rechtfertigen könne. Das Beispiel zeigt, dass das Sozialstaatsprinzip herangezogen wird, wenn es passt und unerwähnt bleibt, wenn es stört. In keinem Fall ist es aber der Grund für die getroffene Entscheidung.

Steuerrechtlicher Familienlastenausgleich

In den letzten Jahren hat das BVerfG das Sozialstaatsprinzip auch mobilisiert, um grundlegende Reformen des Einkommenssteuerrechts durchzusetzen. So hat es entschieden, dass bei der steuerlichen Leistungsfähigkeit von Eltern der Bedarf für die Betreuung von Kindern außer Betracht zu bleiben hat. Dieser Rechtssatz lässt sich ohne Weiteres aus Art. 6 Abs. 1 GG gewinnen, wonach Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stehen. Daraus kann man ableiten, dass Ehe und Familie gegenüber anderen Lebensgemeinschaften nicht schlechter gestellt werden dürfen und dass Eltern gegenüber Kinderlosen nicht benachteiligt werden dürfen. Einer Bezugnahme auf das Sozialstaatsprinzip bedarf es dazu nicht.

²³ BVerfG, Beschluss v. 20.03.1979 - 1 BvR 111/74 u. 283/78 -, BVerfGE 51, 1 [22]

Doch das BVerfG gab sich mit einer einfachen Argumentation aus Art. 6 Abs. 1 GG nicht zufrieden. Es stützt sein Ergebnis daneben noch sowohl auf das Sozialstaatsprinzip als auch auf die Menschenwürde (Art. 1 GG).²⁴

Diese Argumentation ist in mehrfacher Hinsicht höchst fragwürdig. Nicht zuletzt wird das Prinzip der Menschenwürde hier deutlich entwertet. Denn es erscheint abwegig anzunehmen, dass auf Grund des bisherigen Steuerrechts Eltern und Kinder in einer die Menschenwürde verletzenden Weise hätten dahinvegetieren müssen. Es entsteht zudem der Eindruck, dass das BVerfG selbst nicht an seine Argumentation aus Art. 6 Abs. 1 GG glaubt. Welchen anderen Grund könnte es geben, diese einfache und klare Argumentation noch mit den inhaltlich unzureichend explizierten Strukturprinzipien der Menschenwürde und des Sozialstaatlichkeit rhetorisch aufzublasen? Im Hinblick auf die Überzeugungskraft wäre hier weniger mehr gewesen.

2. Sozialstaatsprinzip als Grundrechtsbeschränkung

Wenn es um die Begründung von Grundrechtspositionen geht, bedarf es einer Bezugnahme auf das Sozialstaatsprinzip nicht. Soweit das BVerfG es in diesem Zusammenhang dennoch in die Argumentation einführt, fungiert es nur als ein Ornament der Begründung, als rhetorischer Zierrat, der, wie gerade das letzte Beispiel zeigt, häufig eher kontraproduktiv sein kann. Es stellt sich aber noch die Frage, ob die Funktion des Sozialstaatsprinzips weniger grundrechtsverstärkend ist als vielmehr grundrechtsbeschränkend.

Das Grundgesetz enthält keine generelle Regelung über die Beschränkung von Grundrechten, wie das etwa in Artikel 52 der Europäischen Grundrechts-Charta der Fall ist. Vielmehr gibt es ein höchst komplexes System sehr unterschiedlicher Einschränkungsmöglichkeiten, die jeweils im Zusammenhang mit dem betreffenden Grundrecht geregelt sind. So ist die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) durch jedes beliebige verfassungsmäßig zustande gekommene und das Verhältnismäßigkeitsprinzip und den Gleichheitssatz beachtende Gesetz beschränkbar. In anderen Fällen ist eine gesetzliche Beschränkung nur zu bestimmten Zwecken zulässig. Beispielsweise kann die Freizügigkeit nur zur Abwehr einer Seuchengefahr, einer Naturkatastrophe und in ähnlichen ausdrücklich genannten Fällen beschränkt

²⁴ z.B.: BVerfG, Beschluss v. 10.11.1998 - 2 BvR 1057, 1226, 80/91 -, BVerfGE 99, 216 [233]

werden (Art. 11 Abs. 2 GG). Wieder andere Grundrechte haben überhaupt keinen Gesetzesvorbehalt. Das gilt etwa für die Religions- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG) und für die Freiheit von Kunst und Wissenschaft (Art. 5 Abs. 3 GG). Als absolut uneinschränkbar gilt der Grundsatz der Menschenwürde (Art. 1 GG).

Bereits in den frühen 50er Jahren wurde in der Staatsrechtslehre die These vertreten, dass der Katalog der Freiheitsrechte unter einem generellen Vorbehalt des Sozialstaatsprinzips stehe.²⁵ Das Sozialstaatsprinzip stelle das Gegengewicht zu den liberalen Grundrechten dar. Mit dieser Lehre war das höchst differenzierte System unterschiedlich gestufter Vorbehalte, die im Katalog der Grundrechte selbst vorgesehen sind, generell überlagert durch einen allgemeinen Gemeinschaftsvorbehalt.

Das BVerfG hat aus dem Grundsatz der Einheit der Verfassung abgeleitet, dass insbesondere auch die so genannten vorbehaltlosen Grundrechte nicht unbeschränkbar sind. Sie unterliegen vielmehr verfassungsimmanenten Schranken, die sich aus kollidierenden Grundrechten ergeben können, aber auch aus anderen Verfassungsprinzipien, folglich auch aus Staatszielbestimmungen.²⁶

Diese Dogmatik lässt die Befürchtung zu, dass das Staatsziel Sozialstaat dafür instrumentalisiert wird, schrankenlose Grundrechte zu beschränken. Bisher gibt es dafür allerdings keine eindeutigen Beispiele aus der Rechtsprechung des BVerfG. Stimmen in der Literatur haben sich aber bereits für diese Möglichkeit ausgesprochen.²⁷ Sie berufen sich auf einen Beschluss des BVerfG aus dem Jahre 1981:

Professoren der medizinischen Fakultät hatten gegen ein Hochschulgesetz Verfassungsbeschwerde erhoben und eine Verletzung der Wissenschaftsfreiheit geltend gemacht. Das Gesetz sah vor, dass der Fachbereich Humanmedizin sowohl für Wissenschaft und Lehre als auch für die Versorgung kranker Menschen verantwortlich sein sollte. Die Universitätsklinik wurde in hierarchisch angeordnete Abteilungen gegliedert, an deren Spitze ein weisungsbefugter Abteilungsleiter stand. Die Kläger hielten die Eingliederung in eine hierarchische Organisation unvereinbar mit der Wissenschaftsfreiheit.

²⁵ Peters, Hans: Auslegung der Grundrechtsbestimmungen aus der Geschichte. In: Historisches Jahrbuch 72 (1953), S. 457 [465]

²⁶ BVerfG, Beschluss v. 26.05.1970 - 1 BvR 83, 244 u. 345/69 -, BVerfGE 28, 243 [261]

²⁷ Volker Neumann: Sozialstaatsprinzip und Grundrechtsdogmatik, DVBl. 1997, S. 92, 99

Das BVerfG räumte ein, dass sich die Aufgaben der Wissenschaft und Lehre einerseits und der Krankenversorgung andererseits nicht trennen ließen. Die Krankenversorgung verlange eine hierarchische Struktur der Verantwortlichkeiten. Die Wissenschaftsfreiheit verlange dagegen die Unabhängigkeit des einzelnen Professors. Sowohl die Krankenversorgung (Art. 2 Abs. 2 GG) als auch die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) seien durch Verfassungsprinzipien geschützt. Die beiden gegensätzlichen Grundrechtspositionen verlangten nach einer gesetzlichen Regelung, die den Konflikt zum Ausgleich bringt. Dabei werde die Wissenschaftsfreiheit durch ein anderes kollidierendes Verfassungsprinzip immanent beschränkt. Das Sozialstaatsprinzip kommt in dieser Argumentation nur am Rande vor. Es wird nur in einem einzigen Satz erwähnt, der wie folgt lautet: „Die Krankenversorgung stellt ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar, für dessen Schutz der Staat von Verfassungswegen (auch im Hinblick auf das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG) zu sorgen hat.“²⁸ In erster Linie wird der verfassungsrechtliche Rang der Krankenversorgung aus dem Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) abgeleitet. Das Sozialstaatsprinzip wird nur ergänzend erwähnt. Ihm kommt keine eigenständige Begründungsfunktion zu. Tatsächlich konstruiert das BVerfG den Konflikt also als einen solchen zwischen zwei Grundrechten.

Es sind jedoch durchaus Fälle denkbar, in denen das Sozialstaatsprinzip als tragender Grundsatz zur Einschränkung vorbehaltloser Grundrechte herangezogen wird. Weil man aus dem Sozialstaatsprinzip letztlich alle denkbaren Staatsaufgaben mit irgendwie schützendem und fürsorglichem Charakter herauslesen kann, ist die Vorstellung nicht ganz abwegig, dass der Gesetzgeber zum Schutz der Bürger vor Terrorismus durch Gesetz massive Einschränkungen der vorbehaltlosen Religionsfreiheit zulasten des Islam vornehmen und sich dabei auf das Sozialstaatsprinzip berufen könnte.

Man mag das für einen Missbrauch der Figur des sozialstaatlichen Staatszielbestimmung halten. Indessen wird die Dogmatik der Staatszielbestimmungen in jüngerer Zeit immer öfter und immer skrupelloser dazu benutzt, durch Verfassungsänderungen vorbehaltlose Grundrechte gezielt beschränkbar zu machen, und dabei den öffentlichen Diskurs über die Beschränkung von Freiheit zu vermeiden.

²⁸ BVerfG, Beschluss v. 08.04.1981 - 1 BvR 608/79 -, BVerfGE 57, 70 [99]

So hat der verfassungsändernde Gesetzgeber, um Tierversuche zu wissenschaftlichen Zwecken verhindern zu können, nicht etwa die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) unter einen Gesetzesvorbehalt gestellt. Vielmehr hat er eine neue Staatszielbestimmung geschaffen, nämlich das Staatsziel Tierschutz (Art. 20b GG).²⁹ In der massenmedialen Gesellschaft wird ein Gesetz für den Tierschutz als etwas Positives wahrgenommen, während die Einschränkung eines Grundrechts in der Öffentlichkeit eher negativ bewertet worden wäre. Im Ergebnis kann man aber jetzt unter Berufung auf das Staatsziel Tierschutz die Wissenschaftsfreiheit genauso einschränken wie man es auf Grund eines ausdrücklichen Gesetzesvorbehalts könnte. Auf diese Weise wird ein Grundrecht eingeschränkt, ohne dass zuvor hierüber ein öffentlicher Diskurs geführt werden konnte, weil die Implikationen der Verfassungsänderung vielen Menschen verborgen blieb.

Diese Gefahr wäre nur dann gebannt, wenn das BVerfG sich entschließen könnte, seine Lehre von den verfassungsimmanenten Schranken vorbehaltloser Grundrechte zu modifizieren, so dass solche Grundrechte nur noch an kollidierenden Grundrechten ihre Schranken finden, nicht mehr aber an jedem beliebigen Verfassungsgrundsatz. Das ist freilich nicht zu erkennen.

Wie sehr mit dem Instrument der Staatszielbestimmungen ein öffentlicher Verfassungsdiskurs vermieden und an der Öffentlichkeit vorbei nachhaltige Verfassungsänderungen durchgesetzt werden können, zeigt ein jüngstes Beispiel aus Hessen. Die hessische Verfassung enthält ein Staatsziel Umweltschutz (Art. 26a HV). Nachdem einflussreiche Kreise die Kandidatur der Stadt Frankfurt als Olympiastadt für das Jahr 2012 betreiben und der damit verbundene Bau von Sportanlagen und Infrastruktureinrichtungen leicht zu Lasten des Umweltschutzes gehen kann und deshalb in dem Staatsziel Umweltschutz eine unerwünschte verfassungsrechtliche Hürde finden könnte, hat man im Windschatten der letzten Bundestagswahlen am 22. September 2002 dem Volk das Staatsziel „Sport“ zur Annahme vorgelegt (Art. 62a HV). Und weil natürlich niemand den Zusammenhang durchschaut hat und gegen Sport ja auch eigentlich nichts einzuwenden ist, wurde die Verfassungsänderung angenommen.³⁰ So ist jetzt das Gewicht eines Verfassungsprinzips Umweltschutz paralyisiert

²⁹ (42.) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27.10.1994 - BGBl. I S. 3146

³⁰ Gesetz v. 18.10.2002 - hess.GVBl. I 2002, 626

durch das gleichrangige Verfassungsprinzip Sport und der weiteren Versiegelung unserer Umwelt im Interesse von Olympia steht nichts mehr im Wege.

Diese bedauerliche Entwicklung hat zwar nicht unmittelbar etwas mit dem Sozialstaatsprinzip zu tun, wohl aber mit der verfassungstheoretischen Figur der Staatszielbestimmung, die zuerst in dem Bemühen entwickelt worden ist, das Sozialstaatsprinzip zu verstehen. Ohne das Sozialstaatsprinzip hätte diese Entwicklung nicht stattgefunden.

Fassen wir also zusammen: Das Sozialstaatsprinzip nützt nichts, aber es kann Schaden stiften. Besser, wir hätten es nicht.

Abstract

Sozialstaatsprinzip - Staatszielbestimmung - Grundrechte - Verfassung

Zweifellos ist die Bundesrepublik Deutschland ein Sozialstaat. Sozialpolitik, die den ökonomischen Schutz der schwächeren Teile der Bevölkerung zum Ziel hat, hat bisher jede Regierung betrieben. Ein Verzicht auf Sozialpolitik ist faktisch nicht möglich, weil eine politische Partei, die dies fordern würde, keine Chancen hätte, politischen Einfluss zu gewinnen.

Das sogenannte Strukturprinzip der Sozialstaatlichkeit fügt diesem Sachverhalt nichts hinzu. Würde das Wörtchen „sozial“ im Grundgesetz fehlen, wären die sozialrechtlichen Strukturen in diesem Land nicht anders als sie es heute sind.

In der Rechtsprechung hat das verfassungsrechtliche Sozialstaatsprinzip die Rolle bloßen Zierrats. Die Berufung auf dieses Prinzip ist so gut wie nie geeignet, eine Argumentation überzeugender zu machen als sie es ohne diese Bezugnahme wäre. Es kann aber vorkommen, dass eine Argumentation durch die Berufung auf das Sozialstaatsprinzip an Überzeugungskraft verliert. Aus juristischer Sicht ist das Sozialstaatsprinzip gänzlich überflüssig.

Autor

Dr. iur. Paul Tiedemann, c/o Verwaltungsgericht Frankfurt am Main,
Adalbertstr. 44-48, 60486 Frankfurt am Main, Deutschland

WEB: <http://www.dr-tiedemann.de> E-MAIL: paul@dr-tiedemann.de